

LA AUTODETERMINACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

STANLEY D. METZGER *

INTRODUCCIÓN

EL CAMBIO POLÍTICO más notable ocurrido en el campo de las relaciones internacionales desde el final de la segunda Guerra Mundial, ha sido el surgimiento de un gran número de nuevos Estados. El colonialismo político —que hace pocas décadas era generalmente aceptado como uno de los hechos inevitables de la vida, e inclusive como una situación conveniente para la potencia gobernante y probablemente también para la colonia misma— ha sido sepultado por la marea de la independencia política.

La Conferencia de Bandung de 1955 sostuvo que “el colonialismo en todas sus formas es un mal que debe ser erradicado rápidamente”. La Asamblea General de las Naciones Unidas, al recomendar en 1960 medidas inmediatas tendientes a transferir todo el poder a los pueblos sin gobierno autónomo, declaró unánimemente que “El sometimiento de los pueblos al sojuzgamiento, dominio y explotación extranjeros constituye un obstáculo para la promoción de la paz y la cooperación mundiales”.¹ En esos momentos se registraba en la historia un gran cambio político; el mundo llegaba al punto de señalar con índice de fuego al amo imperial y al gobernante de colonias.²

La fuerza más importante detrás del movimiento en pro del autogobierno era el deseo de ser “amo en la casa propia”, en sentido político; pero no hay duda de que el deseo de los pueblos coloniales de alcanzar el desarrollo económico y social jugó también un papel importante en la iniciación de los movimientos de independencia. Cuando la

* Profesor de Derecho de la Universidad de Georgetown, Washington, es miembro de la Barra de Abogados neoyorquina y de la de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos. Igualmente actúa como consejero de diversas organizaciones internacionales, el gobierno norteamericano y varias instituciones privadas. Es también miembro del Instituto de Derecho Americano y del Consejo Editorial del *American Journal of International Law*, así como del *Journal of World Trade, Law*. Es autor de varios libros y numerosos artículos sobre problemas económicos de actualidad. (Traducción de Eduardo L. Suárez.)

¹ Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y los Pueblos Coloniales, Asamblea General, 15^a Sesión, Resolución 1514 (XV), adoptada el 14 de diciembre de 1960, en una votación nominal de 89 a 0, con 9 abstenciones.

² En Rupert Emerson, *Self-Determination Revisited in the Era of Decolonization*, Centro de Asuntos Internacionales de Harvard, 1964, se encuentra un excelente resumen del movimiento en pro de la autodeterminación política.

Asamblea General adoptó, en 1966, la última de una serie de resoluciones relativas a la "soberanía permanente sobre los recursos naturales", hizo gran hincapié en el derecho de los pueblos en desarrollo

...a obtener y aumentar su intervención en la administración de las empresas que sean operadas totalmente o en parte por capitales extranjeros, y a obtener sobre una base equitativa una participación mayor en las ventajas y beneficios derivados de las mismas, teniendo presentes las necesidades y objetivos del desarrollo de los pueblos involucrados...³

Siempre se ha creído, o esperado en términos generales, que la independencia política estimula el desarrollo económico de los países en desarrollo del mundo; pero nunca se ha hecho una investigación sistemática de la medida en que esta esperanza se ha realizado, a partir de la iniciación de la independencia política. No nos proponemos en este ensayo representar la clase de investigación que se requiere para demostrar la validez de proposición alguna, sino solamente delinear las ventajas económicas que los países nuevos han obtenido de su independencia política: los nuevos arreglos económicos internacionales concluidos por ellos, y las nuevas oportunidades económicas que se les han abierto en los campos del comercio, el financiamiento y la inversión. Al hacerlo así estableceremos las razones por las que creemos que se ha creado una presunción en el sentido de que la independencia política estimula e incita el crecimiento económico.

I. EL COMERCIO INTERNACIONAL

Al analizar el aspecto concreto del aprovechamiento de las ventajas derivadas del comercio internacional por los nuevos Estados se llega al resultado de que, por una parte, los territorios ex-coloniales de África y el Medio Oriente se han mostrado menos activos de lo que se hubiera esperado en la conclusión de nuevos arreglos comerciales con otros países en la misma situación, con las ex-metrópolis y con la comunidad comercial internacional en su conjunto, lo cual restringe en cierta medida su recientemente adquirida libertad de acción. Por la otra, los territorios asiáticos han sido los más lentos en este aspecto. Enseguida anotamos brevemente las principales medidas adoptadas.

A. *África*

Un primer punto que debe ser considerado y evaluado es la creación de áreas comerciales regionales. A este respecto, cabe decir que se han

³ Documento de la ONU A/6518 del 21 de noviembre de 1966; el informe del Segundo Comité (Económico y Financiero) reproduce el texto de la resolución que adoptó la Asamblea el 25 de noviembre de 1966 por una votación de 104 contra 0, con 6 abstenciones, y se registró como Resolución de la Asamblea General 2158 (XXI). Véase a Metzger, "Private Foreign Investment and International Organization", *International Organization*, Vol. XXII, invierno de 1968, pp. 288-298.

adoptado medidas que no abarcan a todo el continente africano. Dohomey, la Costa de Marfil, Mali, Mauritania, Níger, Senegal y el Volta Superior en África Occidental, integraron en 1966 una Unión Aduanera de Estados del África Occidental que establece el libre comercio entre sus miembros (así como concesiones especiales para contrarrestar las ventajas de ciertos países no incluidos en la Unión), y un arancel común que va del 5 al 75 por ciento *ad valorem*.

Esta unión francófona ha sido complementada en cierta medida por la acción de 12 Estados que, en 1967, firmaron los artículos de asociación de una comunidad económica de África Occidental. Estos países fueron Dohomey, Ghana, la Costa de Marfil, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo y el Volta Superior.

Se han tomado medidas similares, aunque menos importantes, en el norte de África, donde Argelia, Libia, Marruecos y Túnez discutieron seriamente en 1964 la formación de un mercado común del Maghreb; pero desde entonces se ha avanzado poco.

En África Oriental y Central también se han dado pasos hacia la formación de una comunidad comercial. En 1965, trece países convinieron en integrar una Comunidad Económica y establecieron un Comité Interministerial para que redactara un proyecto de tratado de la Comunidad. El acuerdo respectivo, finalizado en 1966, ha sido ratificado por siete países, una cifra que muchos consideran desalentadora. En espera de que se establezca la Comunidad, tres de los países —Kenia, Uganda y Tanzania— firmaron un tratado que creó entre ellos la Comunidad Económica y el Mercado Común de África Oriental, el cual entró en vigor en diciembre de 1967. De acuerdo con el mismo, los tres países deberán mantener un arancel común y regular el comercio intrarregional mediante un sistema de transferencia de impuestos.

El segundo punto de importancia a considerar es el de los arreglos con las antiguas metrópolis. Un análisis de la actual situación nos permite decir que los principales acuerdos comerciales entre países africanos y las ex-metrópolis son la continuación de las preferencias entre Gran Bretaña y las ex-colonias inglesas, basadas en el *Commonwealth*, y la concesión de preferencias entre la Comunidad Económica Europea y las ex-colonias africanas.

La Convención de Asociación de Yaúnde, concluida en 1963 entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y 18 países africanos, liberó de gravámenes las importaciones de los países de la CEE procedentes de los Estados africanos, y estableció una reducción de 15 por ciento anual en los aranceles cargados a los bienes de la comunidad importados por los estados africanos. Sin embargo, esto último ha quedado anulado de hecho por las disposiciones en el sentido de que podrán dejar de hacerse las reducciones cuando los fondos representados por los aranceles se necesiten para el "desarrollo", la "industrialización", o el financiamiento del presupuesto de un Estado africano. Cuando expiró la Convención

de Yaúnde, en 1969, estos países concluyeron una nueva Convención en términos muy similares a los anteriores.⁴

En 1966, la CEE y Nigeria celebraron un acuerdo de asociación que aseguraba a esta última igual trato que el otorgado a los Estados de la Convención de Yaúnde, a excepción de cuatro productos (cacao, aceite de palma, aceite de cacahuete, madera terciada) especialmente importantes para dichos Estados. Nigeria concedió a su vez pequeñas preferencias. La CEE ha ido ampliando sus arreglos preferenciales en África mediante acuerdos de asociación similares con Kenia, Uganda y Tanzania, y ha venido negociando con Argelia, Marruecos y Túnez.

Finalmente, el tercer punto importante es el de los acuerdos con la comunidad comercial internacional. En la actualidad, un gran número de miembros del GATT son países en desarrollo, y muchos de ellos han obtenido recientemente su independencia. Una gran mayoría de los Estados africanos está asociada al GATT, cuyas disposiciones obligan a todos y cada uno de los Estados que lo integran a conceder incondicionalmente la cláusula de la nación más favorecida al resto de los países miembros; excepción hecha de los arreglos especiales anteriormente anotados y de otros que se puedan justificar individualmente por contribuir al desarrollo económico en los términos de la Parte IV del Estatuto del GATT.

Por otra parte, muchos de los Estados africanos participan en acuerdos de productos en los campos que les interesan, tales como el Acuerdo Internacional del Estaño y el Acuerdo Internacional del Café, y siguen negociando el Acuerdo del cacao que nunca acaba de concluirse. Estos países deciden hoy libremente si tales acuerdos convienen a sus intereses, y los términos en que deben negociar, mientras que en el pasado eran las metrópolis las que tomaban estas decisiones.

B. *El Medio Oriente*

El regionalismo comercial en el Medio Oriente data de 1965, cuando entró en vigor un Mercado Común Árabe entre Irak, Jordania, Kuwait, Siria y la RAU, varios de cuyos integrantes son ex-colonias, tras de la firma de la convención para el establecimiento de un Mercado Común Árabe, que creó una área de libre comercio teniendo en mente una futura unión aduanera. En este esquema de integración no se pretende avanzar a toda velocidad hacia la conquista del primer objetivo, sino que se contemplan cinco etapas, con negociaciones, para la eliminación de las restricciones cuantitativas en el comercio intrarregional de productos agrícolas, y diez etapas en el caso de los bienes industriales.

Por lo que hace a las relaciones comerciales de esta región con la comunidad internacional, basta con mencionar que siete de los países

⁴ Su texto se encuentra en *International Legal Materials*, vol. IX, mayo de 1970, p. 485.

del Medio Oriente no son miembros del GATT: Jordania, Siria, Yemén, Arabia Saudita, Líbano, Irán e Irak.

C. Asia

La única medida concreta tomada hasta ahora en el continente asiático, que podría involucrar sistemas comerciales regionales o subregionales (aunque en un futuro remoto) es el acuerdo de 1967 entre Indonesia, Malaya, Filipinas, Singapur y Tailandia, que creó una Asociación de Naciones del Sudeste de Asia, entre cuyos objetivos se encuentra el mejoramiento de la cooperación económica regional.

Por otra parte, las conexiones de esta región con el resto de la comunidad internacional parecen más prometedoras. Un buen número de países asiáticos de reciente independencia, como la India, Ceilán, Indonesia, Singapur y Malaya, son miembros del GATT. En cambio, no pertenecen a dicho Acuerdo Afganistán, Formosa, China Continental, Nepal, Filipinas, Tailandia y ambos Vietnams. Las ex-colonias británicas son miembros del *Commonwealth*.

D. América Latina y el Caribe

Desde luego, en América Latina —donde no hay muchos países de reciente independencia— se han celebrado acuerdos comerciales regionales tales como la ALALC, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo Andino; y desde 1967 se iniciaron pláticas tendientes a la combinación de estos esquemas. En el Caribe, los Estados del *Commonwealth* británico de esa región —muchos de los cuales se han independizado recientemente— celebraron en 1968 un acuerdo para crear la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA), tras el fracaso de los esfuerzos tendientes a crear una Federación de las Indias Occidentales que incluiría a Jamaica, Trinidad, Barbados y las islas menores.

Además de los acuerdos más o menos institucionalizados ya mencionados, han existido acuerdos comerciales de más corto plazo entre muchos de los países de reciente independencia y la URSS, China comunista, y los países de Europa Oriental, del tipo usual en los países comunistas, o sea a base de trueque con cantidades fijas.⁵

Raúl Prebisch, ex-secretario general de la UNCTAD, y muchos otros, creen que un sistema generalizado de preferencias arancelarias para los productos manufacturados y semimanufacturados de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados ayudaría al desarrollo económico de los primeros.

Sin embargo, es claro que los beneficios de cualquier sistema de este tipo se canalizarían principalmente hacia los países relativamente más

⁵ Un buen resumen de los arreglos comerciales de los países menos desarrollados se encuentra en Verbit, *Trade Agreements for Developing Countries* (1969), que el autor reseñó en *Georgetown Law and Policy in International Business*, 2, invierno de 1970, p. 287.

desarrollados del grupo de los países en desarrollo —tales como México, la India, Paquistán o Formosa— y en general no se beneficiarían los países más atrasados, por lo menos en el corto y mediano plazos.⁶ A pesar de ello, este sistema preferencial, que no se podría concebir en una colonia ligada exclusivamente a una metrópoli, ofrecería un campo de acción más amplio, aun cuando parezca dudoso que en el futuro inmediato se puedan contemplar resultados sustanciales en cuanto a la transferencia de recursos. Al momento de escribir este trabajo, continúan en la OCEDE las negociaciones iniciadas hace ya algunos años, tendientes a elaborar algún esquema de preferencias generales. Pero aún no es posible predecir la forma o la medida en que los países menos desarrollados se beneficiarán con este esquema, si es que obtienen algún beneficio.

Lo cierto es que existen muy serias dudas, con relación a todos los mecanismos comerciales antes descritos, en cuanto a los beneficios económicos que se pueden esperar razonablemente para los países menos desarrollados, aun en el caso de que tales mecanismos lleguen a funcionar efectivamente. En circunstancias ideales, no hay duda de que se obtendrían algunos beneficios. En circunstancias más realistas, es probable que los resultados económicos no lleguen a ser significativos. En todo caso, la posibilidad de intentar tales arreglos, inexistente cuando la economía colonial está estrechamente ligada a la metrópoli, tiene cierto valor aun cuando no produzca resultados espectaculares.

II. EL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Las actividades en el ámbito financiero y monetario de los países de reciente independencia han seguido lineamientos similares a los de sus acuerdos comerciales. Muchos de estos países se han hecho miembros del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como de los Bancos de Desarrollo de África, Asia o América Latina, con lo que han aumentado su acceso al financiamiento público internacional mucho más allá de lo que normalmente podían hacer cuando estaban ligados a las metrópolis. Además, los arreglos especiales del período colonial han continuado aunque con algunas modificaciones formales, tales como el apoyo presupuestario y la ayuda para el desarrollo otorgados por las ex-metrópolis; como lo hace Francia con los países africanos de habla francesa, o Gran Bretaña con sus ex-colonias. Muchas ex-colonias, después de su independencia han seguido siendo miembros del bloque de la libra esterlina o del franco.

Ha sido notable el acceso de muchos de los nuevos Estados al financiamiento público internacional que antes les estaba vedado. La India y Paquistán, por ejemplo, han recibido de estas fuentes grandes cantidades de capital —el Banco Mundial y consorcios especiales de

⁶ Véase a Metzger, UNCTAD, 61, *American Journal of International Law*, julio de 1967, pp. 767-772.

países desarrollados les han proporcionado ayuda bilateral mediante mecanismos coordinados, tales como el Plan de Colombo o arreglos más idóneos— mucho mayores que las que recibían antes de la independencia procedentes de Gran Bretaña, cuyos recursos son más limitados.

También en el área monetaria se ha observado un mayor acceso al creciente fondo de reservas internacionales. Los derechos de giro en el FMI, obtenidos por los miembros de reciente independencia a su propio nombre, han sido utilizados en gran medida, en años recientes, para aumentar sus reservas. Estos derechos “normales” se complementan con los retiros adicionales que se permiten cuando hay que mantener el nivel de reservas frente a exportaciones deficientes, los cuales han beneficiado a los países de reciente independencia y a los países más antiguos de escaso desarrollo. Otra ayuda adicional se obtendrá con los nuevos “Derechos Especiales de Giro”.⁷

III. LA INVERSIÓN EXTRANJERA

Como era de esperarse, los países en desarrollo recientemente independizados se han mostrado tan cautos como sus colegas más antiguos—los países de América Latina, por ejemplo— en cuanto a la aceptación de compromisos bajo la forma de tratados para “proteger” a la inversión extranjera.

Pero igualmente, las posiciones ideológicas tomadas por los países en desarrollo, en las Naciones Unidas y en otros foros, sobre el control de los recursos naturales y tópicos similares, han guardado poca relación con su comportamiento real al acoger las inversiones “privadas” o “mixtas” que según creen pueden ayudar a su desarrollo económico.⁸ Sin embargo, el hecho de que un país sea independiente le facilita adoptar tales posiciones internacionalmente, y actuar internamente de acuerdo con sus intereses.

Se podría pensar que la independencia haría mucho menos atractivo a un país de reciente independencia para un inversionista de la ex-metrópoli, pero es dudoso que así haya ocurrido efectivamente. En muchos de los Estados de reciente independencia ha aumentado la inversión procedente de la ex-metrópoli. Lo que es más importante, la independencia política, acompañada por un grado aceptable de independencia económica, permite a un país en desarrollo de reciente independencia invitar también a los inversionistas de otros países desarrollados. Dado que numerosos inversionistas en los países que no son ex-metrópolis buscan un mercado para sus fondos, esta ampliación del mercado de inversiones en el país independiente conduce a un aumento considerable de las inversiones para el desarrollo.

⁷ *Id.*, pp. 764-766.

⁸ Véase la nota § anterior.

CONCLUSIONES

A manera de comentario final cabe decir que la conducta ecléctica de los países de reciente independencia, al celebrar los acuerdos internacionales que hemos descrito, indica que su comportamiento económico coincide en gran medida con el observado por los países en desarrollo más antiguos. La prolongada tutela que sufrieron bajo el poder de sus metrópolis, de donde algunos surgieron con dificultades, no les ha impedido evaluar en forma realista sus grandes necesidades económicas, ni intentar casi cualquier cosa que parezca prometer por lo menos una oportunidad de satisfacer tales necesidades en alguna medida.

Reconocen que el desarrollo económico es esencial. No se han preocupado mucho ante la posibilidad de que el establecimiento de lazos y obligaciones económicas con sus ex-metrópolis pueda resultar en un nuevo *status* colonial. No hay duda de que cualquier preocupación que pudieran tener a este respecto se ha aliviado grandemente ante el cambio del papel mundial de sus ex-metrópolis, y ante la desorganización política general de los países desarrollados.

Su preocupación fundamental con el desarrollo económico, define las relaciones de los países de reciente independencia entre sí y con los países menos desarrollados más antiguos. Evaluando e intentando salvaguardar cuidadosamente sus intereses en cualquier área de libre comercio o unión aduanera que se pueda concebir, los países de reciente independencia han tratado de ampliar sus opciones y de utilizar todas las oportunidades que parezcan existir para el desarrollo, en las áreas del comercio, el financiamiento y las inversiones internacionales. Parecen haber perseguido sus intereses económicos con gran sentido práctico.

No hay duda de que los problemas del desarrollo económico y social no son esencialmente diferentes cuando el país es de reciente independencia, o aun cuando todavía esté bajo tutela. Pero sí podemos preguntarnos si la existencia de la autodeterminación política significa alguna diferencia apreciable.

Aparte de la evidente ampliación de las opciones, y de los consiguientes aumentos en las transferencias de recursos antes descritos, no se puede dudar que la autodeterminación haya sido un factor positivo para el desarrollo económico. El orgullo y la aureola de la reciente independencia se han traducido en los primeros años en mayores esfuerzos en el terreno de la educación a todos los niveles, en la meta de la industrialización, y en una mayor movilidad social dentro del nuevo país. A pesar de los desencantos, parece quedar todavía un residuo de este espíritu inicial que da al desarrollo un mayor empuje que el existente cuando el territorio no era el "amo en su propia casa".

Es evidente que pueden existir factores negativos. Una administración sumamente deficiente (Indonesia), o una relación muy especial con la metrópoli (Puerto Rico), son desviaciones de la norma. Las diferencias raciales o religiosas, que la metrópoli mantenía bajo cierto control

(como sucedía entre hindúes y musulmanes en la India, entre tamiles y singaleses en Ceilán, entre indios y nativos en Fijí, y entre malayos y chinos en Malaya), pueden hacer erupción violenta en el Estado independiente, y así ha sucedido de hecho, a un gran costo social y político. Las contradicciones del desarrollo económico, bien ocultas bajo la supervisión colonial, se pueden hacer evidentes tras la independencia, causando amargas divisiones (como en el Congo-Katanga).

Sin embargo, es dudoso que la continuación de la tutela política hubiese reprimido tales divisiones por mucho tiempo; el caso de Gran Bretaña y la India sugiere que ya nada se podía sostener. Es difícil creer que tales divisiones, o la deficiente administración, se puedan resolver o transformar en el largo plazo por medios que no sean las tensiones y las dificultades que implica la determinación de propósitos comunes por quienes se encuentran constreñidos a territorios relativamente pequeños, en países sobre los cuales tienen ahora la posibilidad de ejercer su propio dominio político.

Por último, resulta difícil creer que las profundas transformaciones internas que parecen requerir todos los países en desarrollo para abandonar el subdesarrollo, se puedan hacer bajo regímenes distintos de la independencia política. Básicamente, el problema del desarrollo en los países menos desarrollados, ya sean de reciente independencia o con una larga historia de independencia política, consiste en convertir una sociedad "tradicional", basada en gran medida en la agricultura de subsistencia o cuasi-subsistencia y en la exportación de unos cuantos productos primarios, en una sociedad "moderna".

Tal desarrollo económico requiere tanto la transformación de la sociedad como la de su economía. No se puede industrializar a una sociedad primitiva, de castas, organizada oligárquicamente. La industrialización no sólo requiere un enfoque racional del proceso de producción —o sea la organización de la producción en empresas caracterizadas por la especialización y la división del trabajo— sino también una fuerza de trabajo calificada, administradores profesionales aptos, y un ambiente de competencia que asegure la eficiente asignación de los recursos. A menudo se requieren también cambios radicales en los sistemas de tenencia de la tierra, y la distribución del ingreso se debe modificar para crear una clase media que tenga el incentivo de mejorar su condición económica y la de sus hijos mediante el trabajo y la educación.⁹

A juzgar por la experiencia, no es probable que un territorio colonial posea la necesaria combinación de voluntad, poder y recursos, que se requiere para realizar esos profundos cambios estructurales en una sociedad. La independencia política no se puede considerar en forma alguna suficiente para lograr el desarrollo económico, pero los hechos indican que la misma es una condición previa indispensable.

⁹ Véase a Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries* (1967), pp. 44-46, donde se encuentra un resumen acertado de las medidas que se requieren.